

Cuprins

Introducere	1
Capitolul I. Dispoziții generale (art. 1-4)	9
Capitolul II. Restituirea în natură a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist (art. 5-15¹)	50
Capitolul III. Acordarea de măsuri compensatorii (art. 16-31)	98
Capitolul IV. Măsuri privind urgentarea soluționării cererilor de retrocedare (art. 32-35)	190
Capitolul V. Sancțiuni (art. 36-40)	266
Capitolul VI. Dispoziții tranzitorii și finale (art. 41-52)	273
Concluzii	335

CAPITOLUL IV. MĂSURI PRIVIND URGENTAREA SOLUȚIONĂRII CERERILOR DE RETROCEDARE

Art. 32. (1) Se instituie un termen de decădere în procedura administrativă, de 120 de zile, în care persoanele care se consideră îndreptățite pot completa cu înscrisuri dosarele depuse la entitățile investite de lege. Termenul curge de la data la care persoanei i se comunică în scris documentele necesare soluționării cererii sale.

(2) Termenul prevăzut la alin. (1) poate fi prelungit la cererea scrisă a persoanei care se consideră îndreptățită sau a reprezentantului legal, prin decizia conducătorului entității investite de lege sau a persoanei împuternicite de către acesta, o singură dată, pentru o perioadă de 60 de zile, în situația în care persoana care se consideră îndreptățită face dovada efectuării unor demersuri privind completarea dosarului în raport cu alte instituții.

(3) Cererea de prelungire a termenului se va formula în interiorul termenului prevăzut la alin. (1) și va fi însoțită de dovada demersurilor întreprinse.

(3¹) Prin excepție de la prevederile alin. (1), pentru dosarele depuse la Comisia specială de retrocedare a unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase și comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România, termenul de decădere în procedura administrativă este de 240 de zile.

(3²) Termenul prevăzut la alin. (3¹) poate fi prelungit în condițiile prevăzute la alin. (2) și (3), pentru o perioadă de 120 de zile.

(4) Instituțiile deținătoare au obligația de a elibera, în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii, actele doveditoare solicitate.

COMENTARIU

1. Cristalizarea practicii instanțelor în materia aplicării Legii nr. 165/2013 nu a fost liniară, la începuturi existând hotărâri judecătorești definitive care

interpretau diferit dispozițiilor art. 32 din Legea nr. 165/2013. Exemplificăm, în acest sens, prin două decizii emise de Curtea de Apel București, respectiv prin decizia civilă nr. 393/A/2016, pronunțată la 26 mai 2016 și prin decizia civilă nr. 608/A/2016, pronunțată la data de 20 septembrie 2016, ambele nepublicate.

Potrivit considerentelor deciziei civile nr. 393/A/2016, termenul de decădere prevăzut de art. 32 din Legea nr. 165/2013 nu poate fi eludat de către persoana care se consideră îndreptățită prin depunerea înscrisurilor direct în fața instanței, deoarece decăderea a operat și nu poate fi acoperită ulterior. În această opinie^[1], se accepta totuși că **este**

^[1] În considerentele dec. civ. nr. 393/A/2016 s-au arătat următoarele: „criticile apelului se circumscriu împrejurării în raport de care s-a respins acțiunea ca neîntemeiată, respectiv necomunicarea de către reclamantă în termenul stabilit de către pârâtă a înscrisurilor solicitate, termen de 90 de zile prevăzut de art. 32 alin. (1) din Legea nr. 165/2013. Înscrisurile solicitate au fost reținute corect de către prima instanță ca fiind esențiale pentru lămurirea existenței dreptului pretins, atât în ceea ce privește calitatea reclamantei de persoană îndreptățită la despăgubire, cât și în ce privește titlul care confirmă existența și întinderea dreptului de proprietate al autorului reclamantei. Apelanta-reclamantă susține că a depus toate actele la Primăria S. în termen util și legal. Pe de o parte, acest lucru nu este dovedit. Recunoașterea din întâmpinare a pârâtei Comisia Locală pentru aplicarea Legilor fondului funciar S. a depunerii înscrisurilor de către reclamantă este una generică, fără a se face referire la respectarea unui termen sau asumarea de către această pârâtă a vreunei culpe pentru întârzierea depunerii. Pe de altă parte, niciuna dintre susținerile apelantei nu face referire la vreun motiv pentru care aceasta nu a transmis personal actele solicitate către intimata-pârâtă C.N.C.I. Nu este specificat niciun motiv pentru care reclamanta nu a răspuns obligației comunicate în scris de către această autoritate prin adresa nr. 2880/SCFF/09.12.2013 comunicată reclamantei la data de 18.12.2013. Curtea arată faptul că și în condițiile în care actele s-ar depune complet în fața instanțelor, termenul de depunere a actelor în faza administrativă operează prin sancțiunea decăderii din drept câtă vreme nu au fost invocate și dovedite impedimente la îndeplinirea obligațiilor. În plus, reclamanta nici nu a solicitat în faza administrativă prelungirea termenului de completare a înscrisurilor, conform beneficiului instituit de art. 32 alin. (2) din Legea nr. 165/2013. Ca atare, observând că termenul de decădere de 90 de zile conținut de prevederea legală menționată a fost depășit, Curtea va concluziona că nu există motive de schimbare a soluției pronunțate, astfel că, în temeiul art. 480 C.proc.civ., urmează să respingă apelul ca nefondat”. [Precizăm că instanța s-a raportat la forma inițială a alin. (1) al art. 32 din Lege, forma actuală fiind introdusă ulterior, prin dispozițiile art. I pct. 8 din Legea nr. 368/2013].

necesar ca înscrisul în legătură cu care a operat decăderea să fi fost expres solicitat persoanei îndreptățite, respectiv că decăderea operează doar dacă înscrisul nedepus în procedura administrativă era esențial în dovedirea calității de persoană îndreptățită în sensul Legii nr. 10/2001.

Potrivit considerentelor deciziei civile nr. 608/A, decăderea instituită prin art. 32 din Legea nr. 165/2013 operează doar în procedura administrativă, nu duce la pierderea dreptului subiectiv și poate fi acoperită în fața instanței de judecată sesizate cu o contestație împotriva deciziei de invalidare emise în condițiile art. 33 și art. 34 din Legea nr. 165/2013.

Cu privire la aspectul care interesează, în considerentele deciziei menționate s-a arătat că „instanța investită cu cenzurarea deciziei/dispoziției de respingere a cererii de restituire în natură sau prin echivalent nu este limitată doar la posibilitatea de a obliga unitatea deținătoare să emită o altă decizie/dispoziție de restituire în natură sau prin echivalent. Dimpotrivă, în virtutea dreptului său de plenitudine de jurisdicție ce i s-a acordat prin lege, instanța judecătorească, cenzurând decizia/dispoziția de respingere a cererii de restituire în natură, în măsura în care constată că aceasta nu corespunde cerințelor legii, o va anula, dispunând ea însăși, în mod direct, restituirea imobilului preluat de stat fără titlu valabil. De altfel, prin Decizia nr. XX din 19 martie 2007, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că o astfel de soluție se impune și pentru că, în îndeplinirea atribuției de a verifica dacă sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a cererii de acordare a măsurii reparatorii prin restituirea în natură a imobilului, judecătorul are a chibzui și asupra eficienței soluției pe care o adoptă, în timp ce retrimiteria cauzei la unitatea deținătoare a imobilului ar putea conduce la prelungirea nejustificată a procedurii de restituire.

Este adevărat că art. 32 alin. (1) instituie un termen de decădere de 120 de zile pentru depunerea actelor doveditoare, dar astfel cum rezultă din chiar textul legal, acest termen a fost instituit exclusiv în procedura administrativă, potrivit textului menționat, entitatea investită cu soluționarea notificării având obligația să ia în considerare doar actele depuse până la data emiterii deciziei sau dispoziției, după caz.

Stabilirea momentului până la care, în etapa procedurii administrative, persoana îndreptățită poate să depună actele doveditoare, nu limitează

posibilitatea instanței, învestită cu acțiunea întemeiată pe art. 35 din Lege, de a soluționa procesul, în cadrul procedurii judiciare, numai pe baza actelor depuse în etapa procedurii administrative, întrucât altfel ar fi îngădit accesul liber la justiție, recunoscut prin art. 21 din Constituție, și dreptul la un proces echitabil, consacrat prin același articol din Constituție și recunoscut părților prin art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Or, un proces echitabil presupune un tratament egal aplicabil părților implicate în proces, iar accesul la justiție nu se realizează numai prin posibilitatea de a sesiza instanța, ci și prin dreptul recunoscut părților de a propune dovezile care să le susțină pretențiile, precum și prin dreptul instanței de a cenzura relevanța, concludența și utilitatea lor, de a încuviința administrarea probelor necesare pentru deplina stabilire a situației de fapt și de a își întemeia soluția pe probele administrate. Ca urmare, în raport cu spiritul reglementărilor de ansamblu ale procesului de restituire, în natura sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, atribuția instanței judecătorești de a soluționa calea de atac exercitată împotriva deciziei/dispoziției de respingere a cererii de restituire a imobilului în natură nu este restrânsă doar la o prerogativă formală de a dispune emiterea unei alte decizii/dispoziții în locul celei pe care o anulează, ci impune ca, în cadrul plenitudinii sale de jurisdicție, nelimitată în această materie prin vreo dispoziție legală, să dispună ea direct restituirea în natură a imobilului ce face obiectul litigiului”.

Chiar și în procedura administrativă, decăderea operează doar dacă persoanei îndreptățite i s-au comunicat în scris documentele necesare soluționării cererii sale. În lipsa unei astfel de solicitări, completarea dosarului este posibilă în faza administrativă până la momentul soluționării notificării.

2. Actualmente este cvasiunanim^[1] acceptat că termenul de decădere operează doar în procedura administrativă, astfel cum se prevede expres în alin. (1) al art. 32 din Lege.

^[1] A se vedea și GH.-L. ZIDARU, *Scurte considerații cu privire la dreptul la acțiune în contextul Legii nr. 165/2013*, în *Revista Română de Drept Privat* nr. 4/2018, p. 337.

Prin instituirea acestui termen, legiuitorul a urmărit să urgenteze finalizarea procedurii administrative și să nu dea entităților obligate să soluționeze notificările posibilitatea invocării unor motive de tergiversare care, cel puțin aparent, ar ține de conduita persoanei care se consideră îndreptățită.

La momentul judecării contestației formulate conform art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, instanței nu i se poate limita prerogativa de a aprecia cu privire la relevanța probatorie a unor acte noi, care nu au fost depuse în cadrul termenului de decădere. Această prerogativă, care permite instanței să considere inclusiv că respectivele înscrisuri nu erau necesare pentru dovedirea calității de persoană îndreptățită și că au fost inutile solicitate de entitatea învestită, demonstrează că decăderea operează doar în procedura administrativă, și nu în procedura judiciară menționată anterior. Nu se poate considera că decăderea operează în fața instanței, din moment ce aceasta din urmă are posibilitatea înlăturării sancțiunii prin simpla reținere a caracterului neesențial al înscrisurilor care trebuiau depuse în procedura administrativă.

De regulă, legiuitorul nu instituie termene de decădere care afectează dreptul subiectiv, acolo unde edictarea normei a fost impusă tocmai pentru că realizarea acestuia a fost împiedicată timp de mai mulți ani, ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor de către unitățile deținătoare. Termenul prevăzut de art. 32 înlătură posibilitatea amânării unilaterale a soluționării cererilor de către entitatea învestită de lege și permite persoanei îndreptățite să depășească etapa administrativă, atunci când aceasta este tergiversată.

De altfel, sancțiunile sunt expres și limitativ prevăzute de lege, iar norma care le instituie trebuie interpretată restrictiv (art. 10 teza ultimă C.civ.).

În practică^[1] s-a apreciat că nu poate fi primită „critica apelantei-pârâte cu privire la nesocotirea de către prima instanță a dispozițiilor art. 32 din Legea nr. 165/2013, deoarece termenul de decădere instituit prin norma respectivă este aplicabil exclusiv în procedura administrativă, persoanele îndreptățite putând să completeze dosarul de despăgubire în

^[1] C.A. București, s. a IV-a civ., dec. civ. nr. 1135/A din 7 decembrie 2017.

fața instanței de judecată în condițiile formulării unei contestații întemeiate pe dispozițiile art. 35 din Lege, astfel cum este cazul în speță. Tocmai pentru că termenul de decădere prevăzut de art. 32 din Legea nr. 165/2013 este aplicabil doar în faza administrativă, instanța de apel a dispus din oficiu suplimentarea probatoriului pentru lămurirea unor aspecte relative la existența dreptului de proprietate și preluarea terenului de către stat”.

3. Cvasitotalitatea practicii judiciare este în sensul că se pot depune acte noi la dosarul de despăgubire, după sesizarea instanței, deci cu depășirea termenului de decădere prevăzut de art. 32, care produce efecte doar în procedura administrativă.

Într-o speță^[1] s-au stabilit următoarele: „calitatea reclamantei S.I. de moștenitoare a defunctei S.M. a fost probată prin certificatul de legatar nr. 58/19.12.2017, depus în copie conformă cu originalul direct în fața instanței de fond.

Curtea nu a reținut aprecierile primei instanțe în sensul că dovedirea calității de persoană îndreptățită sau justificarea solicitării de validare a dispoziției unității administrativ-teritoriale nu s-ar putea realiza prin depunerea de înscrisuri sau acte noi direct în fața instanței sesizate cu contestația formulată în temeiul dispozițiilor art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013.

Articolul 32 alin. (1) teza întâi se referă la instituirea unui termen de decădere în procedura administrativă, ceea ce înseamnă că respectivul termen nu poate opera în procedura judiciară supusă dispozițiilor Codului de procedură civilă. Or, instanța trebuie să se pronunțe asupra existenței și întinderii dreptului de proprietate, adică să cerceteze, în limitele menționate, legalitatea dispoziției emise de unitatea administrativ-teritorială. O astfel de cercetare nu ar avea finalitate dacă nu s-ar accepta că părțile își pot proba susținerile, iar instanța nu le-ar putea solicita, în virtutea art. 22 alin. (2) C.proc.civ., să administreze probele necesare pentru aflarea adevărului.

Prin urmare, Curtea nu a considerat necesar să mai verifice dacă actele existente la dosarul de despăgubire erau suficiente pentru a

^[1] C.A. București, s. a IV-a civ., dec. civ. nr. 1417/A din 15 noiembrie 2018.

dovedi calitatea de moștenitor a reclamantei, independent de depunerea ulterioară a certificatului de legatar la care s-a făcut referire. Acest certificat există la dosar și are forța probantă necesară pentru a demonstra netemeinicia primului motiv de apel.

Realitatea că certificatul de legatar a fost emis ulterior deciziei de invalidare nu influențează concluzia anterioară, certificatul având efect constatatator și declarativ, fiind un înscris *instrumentum probationis*, nu un act *negotium iuris* (cuvântul «act» poate avea două înțelesuri, primul fiind acela care desemnează operațiunea juridică, adică *negotium iuris*, iar al doilea fiind acela care desemnează înscrisul constatatator al manifestării de voință, adică suportul material care consemnează sau redă operațiunea juridică; pentru acest al doilea înțeles se folosește expresia *instrumentum probationis*).

Motivul de apel prin care s-a susținut că prima instanță ar fi omis să se pronunțe cu privire la deducerea valorii actualizate a despăgubirilor încasate nu este reținut de către Curte din moment ce nici prima instanță, nici intimata nu au susținut vreun moment că suma de 50.431,05 lei actualizată nu ar trebui scăzută din valoarea măsurilor reparatorii convenite beneficiarului dispoziției validate de C.N.C.I.

În dispozitivul sentinței apare obligația de validare a dispoziției și obligația de emiterie a deciziei de compensare prin puncte, fără a se arăta cuantumul punctelor, ceea ce înseamnă că apelanta C.N.C.I. va stabili acest cuantum în condițiile art. 21 din Legea nr. 165/2013.

În alin. (7) al art. 21 se arată expres că numărul de puncte acordat în compensare se stabilește după scăderea valorii actualizate a despăgubirilor încasate pentru imobilul evaluat conform alin. (6). Prin urmare, așa va proceda apelanta și în cazul emiterii deciziei de compensare în favoarea reclamantei S.I.”

4. Potrivit unei adnotări^[1] a deciziei civile nr. 101/A din 22 februarie 2016 a Curții de Apel București, Secția a III-a Civilă, „dacă s-ar accepta teza imposibilității instanței investite cu soluționarea contestației de a mai administra probe în dovedirea dreptului de proprietate sau a calității

^[1] R. STANCIU, *op. cit.*, vol. I, p. 23.

de unică persoană îndreptățită la măsuri reparatorii, pe temeiul Legii nr. 165/2013, câtă vreme dispoziția contestată atestă împrejurarea că actele doveditoare nu au fost depuse în termenele prevăzute de lege, etapa jurisdicțională ar fi lipsită de conținut și nu ar putea fi considerată, în interpretarea dispozițiilor art. 6 alin. (1) C.E.D.O., ca reprezentând un recurs efectiv, ceea ce presupune dreptul de a te adresa unui tribunal independent, imparțial și de a beneficia de garanțiile unui proces echitabil”. În acest sens, actul de cesiune încheiat anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 va putea fi depus la dosar în procedura judiciară, chiar dacă din culpă sau intenționat nu a fost depus în faza administrativă.

5. Instituția prelungirii termenului de 120 zile pentru completarea dosarului este utilă atunci când persoana îndreptățită trebuie să se adreseze altor instituții pentru obținerea documentelor care i-au fost solicitate (de exemplu, obținerea unor negații de la Arhivele Naționale, obținerea unui certificat de calitate de moștenitor etc.).

Dacă nu se face cerere scrisă de prelungire și persoana care se consideră îndreptățită nu depune documentele care i-au fost solicitate în termenul de 120 zile, notificarea/cererea va fi respinsă. Chiar și într-o astfel de situație, partea va putea să conteste decizia de respingere și să depună documentele care lipseau direct la instanță.

Art. 33. (1) Entitățile investite de lege au obligația de a soluționa cererile formulate potrivit Legii nr. 10/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, înregistrate și nesoluționate până la data intrării în vigoare a prezentei legi și de a emite decizie de admitere sau de respingere a acestora, după cum urmează:

- a) în termen de 12 luni, entitățile investite de lege care mai au de soluționat un număr de până la 2.500 de cereri;
- b) în termen de 24 de luni, entitățile investite de lege care mai au de soluționat un număr cuprins între 2.500 și 5.000 de cereri;
- c) în termen de 36 de luni, entitățile investite de lege care mai au de soluționat un număr de peste 5.000 de cereri.

(2) Termenele prevăzute la alin. (1) curg de la data de 1 ianuarie 2014.

(3) Entitățile investite de lege au obligația de a stabili numărul cererilor înregistrate și nesoluționate, de a afișa aceste date la sediul lor și de a le comunica Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților. Datele transmise de entitățile investite de lege vor fi centralizate și publicate pe pagina de internet a Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților.

(4) Cererile se analizează în ordinea înregistrării lor la entitățile prevăzute la alin. (1). Prin excepție, se analizează cu prioritate cererile formulate de persoanele certificate de entități desemnate de statul român sau de alte state membre ale Uniunii Europene, ca supraviețuitoare ale Holocaustului, aflate în viață la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a prezentei legi.

COMENTARIU

1. Domeniul de aplicare al art. 33 este limitat la cererile formulate potrivit Legii nr. 10/2001. Prin urmare, „entitățile investite de lege” la care se referă articolul sunt cele prevăzute la art. 3 pct. 4 lit. a) și b) din Legea nr. 165/2013. Investiția legală presupune și este indisolubil legată de investiția cu o cerere formulată potrivit Legii nr. 10/2001, care să nu fi fost soluționată până la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013. Aceasta deoarece alin. (1) al art. 33 din Lege reglementează situația cererilor formulate potrivit Legii nr. 10/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, înregistrate, dar nesoluționate până la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013.

Totodată, nu este greșit să se spună că art. 33 supus analizei reformulează și completează reglementările regăsite în art. 25 alin. (1) și art. 26 alin. (1) din Legea nr. 10/2001^[1].

^[1] **Art. 25.** (1) În termen de 60 de zile de la înregistrarea notificării sau, după caz, de la data depunerii actelor doveditoare potrivit art. 23 unitatea deținătoare este obligată să se pronunțe, prin decizie sau, după caz, prin dispoziție motivată, asupra cererii de restituire în natură.

Art. 26. (1) Dacă restituirea în natură nu este posibilă, deținătorul imobilului sau, după caz, entitatea investită potrivit prezentei legi cu soluționarea notificării este obligată ca, prin decizie sau, după caz, prin dispoziție motivată, în termenul prevăzut la art. 25 alin. (1), să acorde persoanei îndreptățite în compensare alte bunuri sau